

发生。镇改市，在设市模式上，倾向于采取切块设市的方式，适当突破建制镇的边界，扩进一些相关乡镇，为镇改市后提供必要的发展空间。

三、镇改市要走降低行政成本的改革模式

镇改市改革，要重视做好以下工作：

一是有效推进省直管改革。各地要按照新的镇改市标准，确定一批符合条件的经济大镇撤镇设市。设市后，符合行政区划改革条件的，不再通过地级市、县市的管理，切块后由省直接管理。

二是按照简化行政机构原则设市。撤镇设市后，不再设置四大班子，领导机构要与社会发展阶段相适应，要与小城市的特点相适应。设市可参考经济开发区管理体制，并且要求一个方面工作由一个领导负责。

三是实行大部门体制。行政机构与事业单位职能整合，部门统一设置。行政部门与事业单位能够合属办公的，坚决合并。四是推进政府向社会力量购买公共服务。镇改市后，公共服务供给主体要多元化，有些体制内提供的公共服务，要走向社会力量购买的方式。■

（作者系国家行政学院经济学部主任）

责任编辑：杨再梅

新型城镇化的配套工程： 农村社区建设

■ 许经勇

随着我国工业化、信息化、城镇化、农业现代化进程的加快，农村社会正在发生深刻的变化，农村人口结构急剧变化，部分地区非户籍居民大幅度增加，社会融入问题凸显；部分地区出现农村“空心化”，农村“三留”群体持续扩大；农村利益主体多元，农村居民服务需求多样等，农村社会事业发展滞后，社会管理和公共服务难以适应，农村社区建设的重要性日益凸显。在这种背景下，强化农村社区建设，有利于推动户籍居民与非户籍居民和谐相处，促进政府公共管理和公共服务与农村居民自我管理和自我服务的相互衔接，增强农村社区自治和服务功能，促进农业可持续发展和农村社会和谐稳定，实现包容性发展。农村社区的基本属性是社区成员的生活共同体。农村社区建设是依靠政府和社区的力量，整合农村社区资源，完善农村基层各项服务设施，增强农村社区各项服务功能，促进农村社区各项服务事业协调发展。农村社区建设内容包括健全

社区组织、发展社区文化教育卫生事业、完善社区社会保障体系、改善社区生产生活环境以及调解民间纠纷等。农村社区建设属于社会建设，农村社区是该社区成员的生活共同体，这就必须把建立健全基本公共服务放在突出的位置。农村社区的公共产品和公共服务大致包括基础设施、基础教育、医疗卫生、文化娱乐、养老保险等等。在公共产品和公共服务供给中，首先要保证生产性基础设施建设，以利于迅速改变农村落后面貌。与此同时，在配置农村基本公共服务时，应当贯彻因地制宜原则，从各地区实际情况出发，没有现成模式可以搬用。

农村社区建设是社会主义新农村建设的重要内容，是推进新型城镇化的重要配套工程。伴随着新型城镇化向纵深推进，农村社区建设必然要被提到重要议事日程。2006年以来的社会主义新农村建设，我国已有不少农村、尤其是经济发达地区的农村，都加快了社区建设。新型的农村社区已经成为新农村建设的重要



内容。正是在这种背景下，2015年6月，中央发布了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，指出：“实践证明，农村社区建设是社会主义新农村建设的重要内容，是推进新型城镇化的配套工程。”农村社区建设依靠全体居民，整合各类资源，强化社区的自治服务功能，促进农村社区经济、政治、文化、社会、生态全面协调可持续发展，不断提升农村居民生活质量和文化素质，努力构建新型乡村治理体制机制。新型农村社区既不同于传统的行政村，也有别于城市社区，它是由一个较大的行政村建设而成的，或由若干行政村组合起来，统一规划、统一布局、统一建设而成的。首批建成的新型农村社区，一般都是位于人流、物流较为便捷、经济文化较为发达的地区。新型农村社区建设不是简单的村庄合并或人口

集聚，而是营造一种新的生活共同体，让农民过上类似城市人的生活，享受类似城市人的公共服务，实现就地城镇化的目标。这是一种无形的城镇化。农村社区建设的终极目标，是全方位消除城乡间的本质差别，实现城乡发展一体化。这种新型城镇化可以做到不把农民迁入城镇，而是把“城镇”植入乡村，可以称之为无形城镇化。推进新型城镇化不仅要重视进城农民工的市民化，把农民工化为市民，也要着力推进农民生产生活方式的转变，实现就地城镇化（即无形城镇化）。新型城镇化的过程，并不完全是人口和产业向城镇的空间转移，还包括用城镇生产生活方式来改变农村。与其相联系，在推进新型农村社区建设过程中，重点解决农民的就近城镇化问题。这样做既可以降低城镇化成本，又能符合农民的意愿，也不会造成日

益严重的城市病。既不必进城，又能享受城市文明，就是农村社区建设的真谛。

伴随着村庄改造成为新型社区，农民也就转化为社区居民。这不仅仅是身份上的转变，更主要是生活方式和生活理念的转变。“村改居”是新型城镇化发展到一定阶段的产物，也是城市基础设施向农村延伸、基本公共服务向农村覆盖、城乡要素配置合理化、城乡产业发展融合化的必然结果。农村社区建设的重点是社会建设，但是，经济建设是社会建设的基础，农村社区建设的速度，很大程度上取决于经济发展的程度。这就要求我们必须把农村社区建设和农村产业园区建设有机结合起来。把农民生产与生活方式转变和农村工业化、城镇化、信息化以及农业现代化同步提升有机结合起来。农村社区是农民就地城镇化的重要

载体,产业园区是农村社区的重要支撑。有了可以容纳农民充分就业的高效益产业园区,农民才有可能在农村社区安居乐业,逐步把生活水平提高到接近城镇居民的程度。这就要求把产业园区规划与现有产业基础以及农村社区规划有机结合起来。每个产业园区都应当从实际出发,选准主导产业,宜农则农、宜工则工、宜商则商。随着我国传统农业向现代农业转型升级,农业的功能呈现多元化的特点,能够满足人民群众日益增长的物质需求、精神需求、文化需求、健身需求等等。农业功能拓展得越充分,农业资源开发得越全面,农业产业体系就越健全,农民增收的渠道就越通畅。农业的首要功能是食品农业,是从农业中从事植物性产品和动物性产品生产的特殊部门派生出来的,为的是满足城乡居民的食品需求,通过发展鲜活农产品,直接供应城乡居民,被称为“菜篮子”、“果盘子”、“奶瓶子”;其次是生态农业,是从农业所特有的调节气候、净化环境以及维护生物多样性派生出来的,通过发展生态农业、循环农业,促进人居环境的改善,让城乡居民清晨能呼吸到新鲜空气,白天能看到蓝天白云,晚上能仰望满天星斗;再次是休闲农业,以其独特的自然景观,让城乡居民旅游、观赏、度假等等。通过这些途径,促进第一产业和第三产业有机结合。

新型城镇化的模式,既不是纯粹的城市,也不是纯粹的乡村。新型城镇化应当是在克服城乡分离的同时,实现城乡融合或城乡统一。现代城市注重园林建筑、城市绿化、森林公园,建设园林城市,除了解决城市绿化问题,还应该通过将乡村元素植入城市,使城市获得家园感。城市人对乡村的回望,告诫人们,在农村社区建设中,一定要注意留住“乡愁”。国家新型城镇化规划(2014-2020年)指出,一些农村地区大拆大建,照搬城市小区模式建设新农村,简单以城市元素与风格取代传统民居与田园风光,导致乡土特色和民俗文化流失,必须引以为戒。实践经验告诉我们,农村社区建设既要注意以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高,又要重视乡土味道,体现农村特点,保留乡村风貌。未来城市与乡村的生态,既不是纯粹的乡村,也不是纯粹的城市,而是两者之间的相互融合。无论是乡村人渴望城市,还是城市人回味乡村,都意味着这两者对于人而言,都有同等的重要性。当今生活于城市的人,往往通过森林公园和园林筑造,为自己营造乡居生活的幻境,留住乡愁的思绪。与此同时,现代城市中的“园林城市”理念,其目的不仅仅是简单地解决城市的绿化问题,而是要借助将乡村元素植入城市,使城市获得家园感。如何在新型农村社区建设中留住文脉、记住

乡愁,是值得我们深思的。在农村社区建设过程中,要特别注意保护个性,凸显独特性。要着力培养特色文化村,充分发掘和保护古村落、古民居、古建筑、古树名木和民俗文化等历史文化遗产,优化美化村庄人居环境。把历史文化底蕴雄厚的传统村落,培育成传统文明与现代文明相结合的特色文化村。以培育和践行社会主义核心价值观为根本,发展各具特色的农村社区文化,丰富农村居民文化生活,增强农村居民的归属感和认同感。特别是挖掘传统农耕文化、山水文化、人居文化,把特色文化村打造成为弘扬农村生态文化的重要基地。我们要注意保护古村落,尤其是保护好“景观村落”。“景观村落”的特点是:有优美的山水环境、上百年的建村历史、一定存量的传统建筑和人文景观,村落的布局与自然和谐共融,不仅构筑了一个有利于子孙后代和谐生存繁衍的社会空间,而且营造了一个富有诗意和哲思的精神家园。它们在丰富的物质文化遗产中,承载着村落乃至农耕社会在不同历史时期的丰富历史信息。■

(作者系厦门大学经济学院教授)

责任编辑:杨再梅